

ST 19: O Presidencialismo da coalizão revisitado: mudanças recentes no sistema político brasileiro

**Atuação partidária no presidencialismo brasileiro:
O caso das emendas individuais orçamentárias¹²**

Autora: Joyce Hellen Luz

¹ Agradeço a agência de pesquisa Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão dos recursos sob o número de processo: 2014/24759-9 necessários para a realização dessa pesquisa

² Não citar sem a autorização prévia da autora.

Introdução

Sistemas parlamentaristas e presidencialistas seriam na essência marcados pela diferença em que a relação Executivo e Legislativo é estabelecida. Enquanto, no parlamentarismo a centralização do poder decisório no gabinete, bem como a dependência entre os membros de Executivo e Legislativo – dada a escolha do primeiro ministro e a ameaça de dissolução do parlamento – definiriam uma relação de cooperação entre esses dois poderes, no presidencialismo a característica de separação e independência de ambos os poderes estabeleceria uma relação conflituosa entre os membros do Legislativo de um lado e o chefe do Executivo do outro.

Grande parte da distinção dessa relação dada pela cooperação *versus* o conflito refere-se a atuação dos parlamentares. No caso inglês, principal exemplo de um bom governo parlamentarista, as características inerentes a relação dada entre Executivo e Legislativo gerariam incentivos para que o interesse e atuação dos parlamentares esteja mais voltado para políticas de cunho nacional do que localistas. Possuindo o mesmo interesse por políticas mais amplas, o chefe do gabinete e os parlamentares, atuando por intermédio dos partidos políticos, conseguiriam entrar em fácil acordo e assim cooperarem um com o outro.

Partindo da lógica inversa, dada a separação dos poderes e as demais características do presidencialismo, parlamentares e presidente teriam interesses diversos. Enquanto os membros do Legislativo estariam preocupados com políticas localistas, o chefe do Executivo, sendo o representante da nação, estaria interessado em políticas nacionais. Nesses sistemas a divergência de interesses daria mais incentivos ao conflito do que a cooperação.

O Brasil seria o exemplo clássico em que a relação entre o Executivo e Legislativo é marcada pelo conflito. Caracterizado como um caso de presidencialismo forte, o chefe do Executivo brasileiro seria obrigado a usar de seus poderes legislativos e de outras manobras para forçar os membros do Legislativo a aprovarem sua agenda de políticas. O principal argumento na literatura brasileira expõe que as emendas individuais orçamentárias seriam a “moeda” de troca entre um Executivo interessado em aprovar sua agenda de políticas de um lado, e parlamentares interessados em políticas locais de outro.

Assim, enquanto sob a óptica do parlamentar a liberação de emendas individuais orçamentárias garantiria a possibilidade de levar recursos até seus redutos eleitorais, sob a perspectiva do Executivo a liberação desses recursos seria essencial para a obtenção do apoio dos parlamentares para a aprovação de uma agenda de políticas. Dentro desse argumento, o conflito de interesses no presidencialismo brasileiro seria resolvido em uma negociação que incorreria parlamentar a parlamentar sem levar em conta os partidos políticos.

É justamente no sentido oposto ao argumento esboçado acima que esse trabalho se encaixa. Sendo assim, o principal objetivo aqui será o de mostrar como a relação Executivo e Legislativo também pode ser estabelecida em termos de uma cooperação entre os parlamentares e o Executivo se levarmos em consideração que os partidos políticos atuam coordenando as possíveis preferências distintas entre Executivo e Legislativo. Ao olhar para os dados das emendas individuais aprovadas durante o primeiro e o segundo mandato dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1996-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011, espera-se mostrar como até no momento, posto pela literatura como compra de apoio do Executivo, os parlamentares atuam de acordo com os interesses e estratégias de seus respectivos partidos políticos.

Dito isso, esse trabalho se encontra dividido da seguinte forma: a primeira seção trará a distinção entre o sistema parlamentarista, o sistema presidencialista e o caso brasileiro. Na segunda seção são apresentados os argumentos a respeito dos modelos de ação dos parlamentares, qual seja, o distributivista e o partidário. A terceira seção trará os dados empíricos a respeito das emendas individuais orçamentárias, enquanto que a última parte apresentará, brevemente, os argumentos a respeito da existência e do funcionamento da coalizão no Brasil que explicariam a relação de cooperação.

1. Da cooperação ao conflito: onde fica o caso brasileiro?

O elemento essencial para compreender a formação de sistemas de governo – no caso parlamentarismo e presidencialismo – está alicerçado sobre como é dada, ou melhor, sobre como é definida a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. O modo como essa relação é estruturada teria influência direta sobre o comportamento dos políticos, sobre suas estratégias e incentivos de ação (CHEIBUB; LIMONGI, 2011).

Reconhecido pela expressão “Segredo Eficiente” (COX, 1987), o sistema parlamentarista inglês teria se tornado o exemplo do bom sistema de governo em que as instituições funcionam e a relação entre Executivo e Legislativo é marcada pela cooperação. A questão que cabe aqui é a seguinte: o que garantiria essa relação de cooperação? De acordo com Cox (1987) haveria três pontos a serem considerados: o primeiro deles seria a centralização do poder decisório no gabinete, o segundo, quase que uma consequência do primeiro, seria a mudança da estratégia de atuação adotada pelos parlamentares e, por fim, o terceiro ponto seria a possibilidade e ameaça de dissolução do parlamento.

A centralização do poder decisório no gabinete pode ser melhor explicada com a fusão entre os poderes Executivo e Legislativo³. O Segredo Eficiente seria, então, definido como: “[...] *the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers [...]*” (1987, p. 51). Na prática o primeiro ministro juntamente com o gabinete – composto por outros partidos que não só o do primeiro ministro – detém o controle sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Mediante a definição das pautas e da ordem do dia, o gabinete inglês passou a possuir o controle sobre a proposição de políticas.

Mas quais teriam sido os motivos que levaram os parlamentares a abrir mão de seus direitos e prerrogativas legislativas? De acordo com Cox (1987) as explicações para tal indagação estariam alicerçadas sobre as mudanças no eleitorado, bem como sob a centralização do poder decisório nas mãos do gabinete. Partindo da premissa de que políticos estariam sempre em busca de votos e, por conseguinte, da reeleição (DOWNS, 1999), seria lógico supor que parlamentares estariam sempre em busca de políticas de

³ De acordo com Cox (1987, p. 51) é difícil encontrar uma data precisa de quando ocorreu a centralização do Poder Legislativo no gabinete inglês. A centralização teria sido consequência de inúmeras reformas anteriores.

cunho localista com vista a obtenção de votos. Contudo, no caso inglês essa não seria a regra de atuação por definição.

O aumento do eleitorado, bem como dos meios de circulação da mídia, teria aumentado a pressão dos eleitores por políticas que lhes garantissem algum benefício. Tal aumento da pressão do eleitorado traduziu-se em um aumento expressivo das propostas de políticas localistas no parlamento, o que, por sua vez, tornou difícil a realização dessas políticas. Concomitante a esse fato, ocorre a reorganização do processo decisório e a centralização dos poderes legislativos no gabinete. E esse seria o primeiro momento em que o parlamentar percebe que há uma necessidade em se juntar ao partido para fazer políticas.

Em um segundo momento, a centralização do poder decisório do gabinete passa a ser notada pelo eleitorado que, logo, começa a inferir que a melhor estratégia para ter suas políticas atendidas é a de votar em um partido, uma vez que este pode compor ou vir a fazer parte o gabinete e, assim, ser capaz de influenciar políticas. Somando esses dois momentos, a atuação do parlamentar que antes era tida como individualista e focada em políticas localistas passou a ser voltada para uma atuação coletiva, voltada para os partidos políticos e para políticas nacionais. As altas taxas de disciplina partidária evidenciariam melhor essa atuação:

Figura 1: Índice de Rice⁴ no parlamentarismo inglês

TABLE 4 **Party Cohesion 1999-2002: Rice Index**

Rice Index of Cohesion

<i>Party</i>	<i>Session</i>		
	<i>1999-2000</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2001-2002</i>
Labour	98.2	99.5	99.0
Conservative	99.5	99.3	96.0
Liberal Democrat	99.7	99.8	98.9

Fonte: retirado do artigo “*Cohesion without party discipline: party voting in the house of lord*”(NORTON, 2013)⁵.

⁴ O índice de rice pode ser entendido da seguinte forma: “Trata-se de um índice flexível, intuitivo e facilmente interpretável, que é calculado como sendo a diferença (em valores absolutos) entre o percentual de votos “sim” e o percentual de votos “não”. O índice pode variar de zero (quando metade votou “sim” e a outra metade votou “não”) a 1 (quando todos votaram da mesma forma).”(NEIVA, 2011, p. 297 e 298)

⁵ O artigo pode ser visualizado no seguinte endereço eletrônico:

file:///C:/Users/Joyce/Desktop/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

O terceiro ponto que ajuda a explicar a relação de cooperação entre Executivo e Legislativo em sistemas parlamentaristas é a ameaça de dissolução do parlamento. Conforme os poderes legislativos do gabinete aumentaram, possíveis derrotas legislativas passaram a ser vistas como ameaças de dissolução do gabinete (COX, 1987, p. 81). De certa forma, a centralização do poder decisório no gabinete teria gerado uma pressão para a existência de um voto ainda mais partidário. O parlamentar, considerado como o indivíduo racional, deve ser capaz de pensar e avaliar os possíveis custos que a não cooperação e, por consequência, a dissolução do gabinete teria não só para suas estratégias individuais, bem como para as estratégias de seu partido. Ele deve ser capaz de avaliar o quanto a não cooperação pode, enfim, afetar suas chances de reeleição e a de seu partido vir a compor ou não o novo gabinete – caso essa não cooperação resulte na formação de um novo gabinete.

Por fim, as características como (i) a fusão entre os poderes legislativo e executivo e a centralização do poder decisório do gabinete, bem como a (ii) dependência entre esses poderes e (iii) o fato de os mandatos não serem fixos – ameaça de dissolução do parlamento – dariam ao sistema parlamentarista o *status* de ser superior ao sistema presidencialista por conter mecanismos que impulsionam a cooperação entre os membros do Executivo e do Legislativo. Na contramão desse sistema, o presidencialismo seria marcado pela ausência desses mecanismos de cooperação e pela constante presença de conflitos de difícil solução.

Influenciado pelo exemplo americano, o sistema presidencialista teria se tornado o sinônimo de descentralização do poder decisório e atuação individualista dos parlamentares. Definido como o sistema em que (i) o presidente – chefe do Executivo – é eleito pelo voto popular, (ii) os mandatos do presidente e da assembleia são fixos e independentes e (iii) pela impossibilidade do Legislativo destituir o presidente e do presidente dissolver o Legislativo⁶ (SHUGART; CAREY, 1992, p. 19), o funcionamento do presidencialismo, enquanto forma de governo, seria marcado pelo constante conflito entre esses dois poderes, dado a ausência de incentivos para cooperação, como elucidado acima no caso dos sistemas parlamentaristas (LIMONGI, 2002).

⁶ É preciso ressaltar que alguns sistemas presidencialistas podem recorrer ao impeachment para destituir o presidente.

O conflito existente no presidencialismo parte da constatação de que Executivo e Legislativo possuindo eleitorados diferentes – um nacional e outro local – entrariam em conflito pela disputa de políticas de cunho diferente. Enquanto o Executivo estaria interessado em conquistar um eleitorado nacional, os membros do Legislativo estariam interessados em atender suas clientelas locais e, por isso, não cooperariam com as políticas providas do Executivo. Linz (1994; 1978) ainda esclarece que a ausência de cooperação seria um argumento de mão dupla: se de um lado o presidente sendo o representante dos interesses nacionais tem mais motivos para apelar para o apoio da população, do que pelo apoio do Legislativo, por outro lado a oposição derrotada nas eleições não teria incentivos para cooperar com o Executivo, dado que o fracasso deste, pode significar o sucesso da oposição nas eleições futuras.

Shugart e Carey (1992), por sua vez, ao tratarem dos sistemas presidencialistas e diferenciando-se do senso comum de que esses sistemas não funcionariam, oferecem uma importante distinção, baseada em aspectos institucionais, a respeito dos desdobramentos desse sistema. Focando na variação dos poderes legislativos que o líder do Executivo possui, os autores distinguem aqueles que seriam presidentes fortes (muitos poderes legislativos) e presidentes fracos (poucos poderes legislativos). O problema do presidencialismo, ainda na visão dos autores, residiria nos presidentes tidos como fortes e na legitimidade dual⁷ -compreendida pela ausência de algum mecanismo que resolva o conflito entre Executivo e Legislativo. Enquanto presidentes fracos teriam mais incentivos para cooperar com os membros do Legislativo, presidentes dotados de mais poderes legislativos não teriam esse incentivo e usariam tais poderes para contornar os parlamentares e implementar sua agenda de políticas (SHUGART; CAREY, 1992, p. 165).

O tal conhecido “Segredo Ineficiente” seria, portanto, uma combinação de fatores: dado o interesse divergente entre Executivo e Legislativo, a relação entre esses dois poderes seria conflituosa. Parlamentares estando preocupados unicamente com uma agenda de políticas localistas – políticas que lhe garantem o retorno eleitoral – não teriam motivos para cooperar com a agenda de política nacional incentivada pelo Executivo. Somado a

⁷ A legitimidade dual incorre do fato de Executivo e Legislativo serem eleitos independentemente e pela vontade popular. Nessa situação há a ausência no presidencialismo de algum princípio democrático que consiga resolver o conflito de quem é de fato o representante da vontade popular.

esse fator, o presidente, quando dotado de significativos poderes legislativos, faria uso de tais poderes para contornar os membros do Legislativo a favor de seus interesses.

É nesse cenário de uma relação conflituosa e de um Executivo dotado de poderes legislativos que o caso brasileiro se encaixaria. Considerado por muitos brasilianistas como um caso de presidencialismo forte e ineficiente (AMORIM NETO; SANTOS, 2003a) muitos foram os autores que argumentaram que para garantir a cooperação – e evitar a ingovernabilidade e a paralisia decisória⁸ – o Executivo de modo a conseguir aprovar sua agenda de políticas seria obrigado a contribuir com a realização e aprovação de políticas de cunho paroquialistas por parte de parlamentares indisciplinados e individualistas. Assim, no Brasil, ao contrário do caso inglês, o apoio à agenda presidencial teria como base uma relação mais distributivista do que partidária.

Nessa linha de argumento a respeito de sistemas presidencialistas, o papel dos partidos políticos parece ser ignorado. A atuação individual dos parlamentares ganha destaque, ao mesmo tempo em que seus interesses localistas parecem ser atendidos por um Executivo que precisa aprovar políticas de cunho nacional. Na contramão desse arranjo, os sistemas parlamentaristas contariam com a centralização do poder decisório na figura do gabinete, com líderes partidários fortes e com parlamentares altamente disciplinados e interessados em aprovar a agenda de políticas do gabinete. Se de um lado a presença do conflito obrigaria o Executivo a negociar parlamentar a parlamentar, do outro a atuação partidária parece selar a cooperação entre os parlamentares e o gabinete.

2. Da atuação dos parlamentares brasileiros: ação individual ou partidária?

As grandes vertentes que buscam compreender e estruturar a atuação dos parlamentares no interior dos sistemas políticos, em especial no Legislativo, partem do pressuposto de que os políticos são atores racionais⁹ que atuariam tendo em vista o atendimento de suas preferências. Ao partir desse pressuposto, os três modelos de atuação parlamentar mais

⁸ De acordo com Lamounier (1994) e Mainwaring (1995) fora o presidencialismo brasileiro contar com um presidente forte, por conta dos poderes legislativos que detém, a adição de um sistema federativo e da representação proporcional de lista aberta tenderiam a levar o sistema brasileiro a ingovernabilidade e a paralisia decisória.

⁹ A definição de políticos racionais adotada neste trabalho refere-se a indivíduos racionais que agem de acordo com suas preferências (SHEPSLE, 1997), sendo que suas atitudes estariam sempre voltadas para a maximização de seus interesses. Além disso, esses indivíduos são capazes de escolher dentre um conjunto de oportunidades qual das possíveis alternativas é a melhor para alcançar seus objetivos, logo são capazes de ordenar preferências (ELSTER, 1989).

conhecidos como distributivista, informacional e partidário debruçaram-se em tentar compreender e estruturar como tais atores conseguiriam agir coletivamente¹⁰. Adiante, este trabalho somente elucidará as vertentes distributivista e partidária, dado que ambas foram as duas correntes mais utilizadas¹¹ para explicar atuação dos parlamentares no Brasil.

2.1 O distributivismo

Como mencionado na seção anterior, parte da lógica de funcionamento do sistema presidencialista brasileiro seria oriundo do modelo de atuação mais conhecido como distributivista. Nesse modelo, como bem destacou Limongi (1994), políticos teriam apenas um interesse e objetivo: a reeleição. Decorre, assim, que nesse modelo toda e qualquer ação do parlamentar no interior da arena legislativa estaria voltada para uma ação mais individualista em busca de políticas localistas que consigam garantir sua reeleição.

De acordo com Mayhew (1974), um dos principais autores do modelo de ação distributivista, ao serem eleitos os parlamentares passariam todos a ter a mesma motivação dada pela reeleição. As comissões seriam o *locus* da atuação e do atendimento dos objetivos desses parlamentares. Elas atuariam em duas dimensões: ao mesmo tempo em que seriam o palco para que os congressistas tenham acesso a políticas localistas, também seriam “[...] o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso norte-americano.”(LIMONGI, 1994).

Os eleitores teriam preferências homogêneas e o político ao identificar tais preferências ocuparia a comissão que tem a ver com a preferência de seu eleitorado. Assim, por exemplo, se o eleitorado de determinado distrito tem preferências por políticas de saúde, o parlamentar eleito por aquele distrito ocupa a comissão de saúde para conseguir fazer

¹⁰ Ao lançar o olhar para a ação coletiva desses indivíduos há determinada dificuldade em se entender o resultado dessas ações. Decisões individuais afetam as decisões do grupo e o resultado da ação coletiva. Quando assume-se que indivíduos tem preferências heterogêneas, alguns dilemas e conflitos podem ser esperados antes de se chegar ao resultado final de uma ação coletiva. E nesse ponto cabe um questionamento importante derivado do argumento proposto por Olson(2009): é preciso que exista alguém responsável por resolver problemas de ação coletiva. É necessário que exista determinada hierarquia na organização desses grupos para que alguma solução quanto aos dilemas de ação coletiva seja tomada.

¹¹ Este trabalho não nega a existência de trabalhos da vertente informacional que também dão conta de explicar a atuação dos parlamentares no Brasil. Contudo, dado que a maioria dos trabalhos dessa vertente tratam sobre a atuação dos parlamentares nas comissões, optou-se por não trabalhar com essa vertente, uma vez que o foco nas análises deste trabalho são as emendas individuais orçamentárias.

políticas nesse âmbito e que possam atender ao seu eleitorado. Por outro lado, ocorreria no congresso um processo de *logrolling*¹², em que há uma troca de apoio entre os membros das comissões no plenário para que a política específica de todos os parlamentares seja aprovada.

De forma resumida, o modelo distributivista traz para o debate o argumento da conexão eleitoral em que o parlamentar atuaria individualmente e em busca de benefícios para atender suas *constituencies* e, dessa forma, conseguir a reeleição. Nessa forma de atuação dos parlamentares e de organização do processo Legislativo, os partidos políticos somente seriam vistos como agentes que são importantes para organizar eleições nacionais, dado que há a necessidade de organizar um eleitorado bem maior: o nacional. Como dito anteriormente, seriam os próprios parlamentares e o sistema de comissões que seriam os grandes responsáveis por coordenar os trabalhos no Congresso. A presença dos partidos nesse processo de organização estaria ausente.

No Brasil, muitos foram os estudos que para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro, marcado pelo conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, mobilizaram o argumento da corrente distributivista e da conexão eleitoral. O congresso brasileiro seria, dentro dessa linha de argumentação, composto por parlamentares que a todo momento estariam preocupados em alcançar meios para atender suas clientelas eleitorais. Nas próprias palavras de Ames o parlamentar “se volta com demasiada frequência para protelar legislação até que o Executivo atenda aos pedidos particularistas de pequenos grupos de deputados”(2003, p. 180).

Assim funcionaria o Brasil: o apoio ao governo seria dado mediante a provisão de bens localistas ou de cargos no governo. Parlamentares só aceitariam aprovar a agenda de políticas do Executivo, quando um dentre esses dois interesses é atendido. Ou seja, de nada adiantaria ao presidente brasileiro centralizar em suas mãos poderes legislativos e prerrogativas constitucionais. Parlamentares interessados muito mais em manter seus redutos eleitorais, estariam muito pouco interessados em aprovar políticas de cunho

¹² Shepsle e Weigast (1987, 1994) tratam melhor da questão do *logrolling* e do funcionamento das comissões no congresso norte-americano, dado a óptica do distributivismo. Essas questões não serão tratadas com mais detalhes neste trabalho, porque o que interessa, por ora, é o argumento central de tal modelo de atuação parlamentar e seus desdobramentos no Brasil.

nacional. Logo, só restaria ao presidente brasileiro a alternativa constante de atender as vontades desses parlamentares para ter sua agenda de políticas aprovadas.

Dentre as provisões de bens particularistas e localistas, as emendas individuais orçamentárias são consideradas como a “moeda de troca” entre parlamentares interessados em seus redutos eleitorais e na reeleição de um lado, e um Executivo interessado em aprovar sua agenda de políticas do outro (PEREIRA; RENNO, 2007). Como as emendas individuais orçamentárias permitem aos deputados federal e senadores escolher uma localidade de destino para os recursos nos quais eles têm direito de alterar na Lei Orçamentária Anual (LOA), essas teriam se tornado a base de negociação entre o Executivo e o Legislativo.

Pereira e Mueller (2002, 2003) mostram como a votação dos parlamentares estaria diretamente relacionada com a liberação de recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias. Para o parlamentar brasileiro seria muito mais vantajoso do ponto de vista do interesse pelo sucesso eleitoral ter a chance de distribuir benefícios localistas do que contribuir com o Executivo nas votações sem obter nada em troca (PEREIRA; RENNO, 2001).

Na vertente do argumento distributivista no Brasil a atuação dos partidos políticos também parece ser desconsiderada, ou pelo menos colocada sob a mesma óptica de atuação particularista dos parlamentares. Os partidos seriam dominados por líderes locais e parlamentares que, tentando maximizar a transferência de recursos para suas clientelas, especializaram-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Por fim, a organização do processo legislativo, dentro dessa linha de argumento, estaria baseada muito mais na negociação individual do Executivo com membros do Legislativo, do que na figura e atuação dos partidos políticos.

2.2 A importância dos partidos

Na vertente distributivista Mayhew (1974) deixou claro como os trabalhos no Congresso seriam organizados pela composição das comissões para atender aos interesses particularistas dos parlamentares. No caso brasileiro o Congresso também seria organizado de forma a atender a essas finalidades. O fato é que a organização dos trabalhos legislativos ao ser estabelecida dessa forma, partiria do pressuposto no qual os

partidos políticos são fracos no sentido da atuação que podem vir a desempenhar dentro do Legislativo (LIMONGI, 1994).

No modelo de ação reconhecido como partidário os partidos ganham mais destaque e importância na sua atuação dentro do Congresso. Caberia a eles, ou melhor, ao partido majoritário na visão de Cox e McCubbins (1993) a tarefa de elaborar as regras que regem e estruturam o processo legislativo e de tomada de decisões. Ainda, reconhecendo que a ação coletiva¹³ é problemática, dado a ausência de incentivos para a cooperação individual, os autores argumentam que a solução para esse problema estaria na delegação do processo de organização dos trabalhos para uma autoridade central¹⁴. Nas palavras dos autores “[...] *parties are invented, structured, and restructured in order to solve a variety of collective dilemmas that legislator face. These “collective dilemmas”[...] are inherent in the drive to be reelected in a mass electorate and in the process of passing legislation by majority rule.*”(COX; MCCUBBINS, 1993, p. 77).

Assim como no caso do Segredo Eficiente inglês, no modelo partidário, baseado nos trabalhos legislativos das comissões norte-americanas, o líder do partido é quem seria o responsável por resolver os problemas provenientes, como mencionado acima, da ação coletiva. Seria ele o responsável por suportar os custos diretos de tais ações e de selecionar os incentivos para punir os que não cooperam, bem como recompensar os que cooperam. Ele teria como objetivo alcançar sempre resultados positivos ao coordenar diferentes preferências na direção de uma mesma ação.

Como é possível perceber nessa vertente, o partido teria efeito sobre o comportamento dos políticos. Políticos, por outro lado acreditariam que a atuação por meio dos partidos seria capaz de lhes fornecer maiores ganhos, dado mais uma vez a capacidade dos partidos de coordenarem preferências distintas e de organizarem o processo legislativo (ALDRICH, 1995). A partir do momento em que os parlamentares delegam recursos e poderes aos líderes partidários, os partidos¹⁵ controlam e moldam a agenda de trabalhos no legislativo, como também usam desse poder para aumentar a disciplina partidária.

¹³ Em consonância com a definição de Elster(1989) e de Shepsle(1997), os autores definem o dilema da ação coletiva como sendo: “ *A collective dilemma is a situation in which rational behavior on the part of the individuals can lead to unanimously dispreferred outcomes. More formally, collective dilemmas are situations that can be modeled by games possessing[...]*”(COX; MCCUBBINS, 1993, p. 80)

¹⁴ Cox e McCubbins (1993) parecem chegar a mesma conclusão de Olson (2009) quanto aos dilemas de ação coletiva (ver nota 8).

¹⁵ Para Cox e McCubbins (1993) é o partido majoritário.

Uma vez que o controle da agenda legislativa é importante e dado que a arena legislativa é vista pelos parlamentares como o lugar para perseguirem seus objetivos, parlamentares teriam fortes incentivos para cooperar com os seus respectivos líderes partidários (DANIELA GIANNETTI; LAVER, 2005). Tais incentivos poderiam ser notados pelas taxas de disciplina partidária.

Ao assumir que os partidos políticos são resultado de uma soma de políticos que podem possuir preferências heterogêneas e que tais preferências podem ter resultados diferentes sobre os níveis de disciplina partidária, Aldrich (2006) chama a atenção para o fato de que seria preciso lidar com a tendência de os índices de disciplina partidária serem mais altos quando os membros dos partidos são mais homogêneos, e menores quando os membros do partido são mais heterogêneos¹⁶ entre si (ALDRICH, 2006, p. 568). Níveis mais baixos de disciplina indicariam que parlamentares estariam atuando por conta própria, ou seja, individualmente.

No entanto Laver e Schofield (1998) ao tratarem dos partidos como atores unitários – ponto importante para que o partido participe de uma coalizão de governo – destacam que o importante é que os partidos, mesmo possuindo as mais diversas preferências, tenham como resultado uma ação única e coletiva enquanto partido. Pouco importa o “como” os parlamentares atuariam internamente em um partido, o essencial é que o resultado da ação deles seja o mesmo para que o partido atue enquanto ator, independente se esse comportamento for resultado de uma disciplina ao partido ou se é proveniente de uma coesão interna.

Partidos possuiriam um conjunto de preferências internas, muitas vezes dadas por preferências por políticas distintas, que são resolvidas em um processo de “barganha” ainda no interior dos partidos. Mas mesmo nesses casos em que o partido pode estar internamente dividido, de acordo com Laver e Schofield (1998) o partido conseguiria manter a disciplina partidária por um mecanismo de recompensa e punição. Dado que os políticos querem a provar políticas, eles precisam agir coordenadamente para isso, mas no limite se essas políticas vão ser aprovadas pelo mecanismo da disciplina partidária ou pela existência de uma coesão interna ambas necessitam de alguém que coordene esse processo, ou seja, ambas as estratégias necessitam da presença dos partidos enquanto

¹⁶ Quando os membros do partido possuem preferências mais heterogêneas entre si haveria maiores chances de o parlamentar atuar individualmente. Isso explicaria as menores taxas de disciplina partidária.

agentes que coordenam o processo de tomada de decisões, seja elas quais forem (ALDRICH, 1995).

Assim, de forma resumida, na vertente partidária os partidos – representados principalmente pela figura dos líderes partidários – desempenhariam importante papel de organização e coordenação dos trabalhos no interior do Legislativo. Ao contrário da visão distributivista, apresentada anteriormente, parlamentares não atuariam individualmente, mas sim por intermédio dos partidos políticos.

No Brasil, ao contrário do cenário da ingovernabilidade e da paralisia decisória colocado por muitos autores que focaram na atuação individualista dos parlamentares, analistas como Figueiredo e Limongi (1999) argumentaram e mostraram, empiricamente, que mediante aos poderes legislativos do presidente, o Executivo conseguiria resolver problemas de ação coletiva sem precisar desafiar um Legislativo personalista, ao mesmo tempo em que haveria grande centralização dos trabalhos do Legislativo em torno dos líderes partidários.

Ao tratarem dos problemas e dos dilemas de uma ação coletiva, qual seja a incerteza de que outros parlamentares cumprirão ou não com a promessa de, por exemplo, não apoiar o governo, Figueiredo e Limongi também chegam a conclusão de que “[...] os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é uma solução para esse problema.”(FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 35).

Contrariando as expectativas de muitos autores e principalmente dos críticos do sistema presidencialista brasileiro, a grande contribuição de Figueiredo e Limongi foi a de justamente mostrar como os partidos políticos no Brasil são capazes de coordenar a atuação dos parlamentares – vide as taxas de disciplina partidária –, bem como são capazes de sustentar uma maioria de apoio a agenda de políticas do governo – vide as taxas de sucesso na aprovação das leis provindas do Executivo. A tabela 1 mostra alguns dos mesmos dados apresentados por estes autores, contudo atualizados para o primeiro e segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (LULA).

Tabela 1: Disciplina Partidária e Sucesso do governo no Brasil (%)

Governos	Disciplina Partidária	Sucesso do Governo
FHC	89,06	80,42
FHC II	90,69	73,73
Lula	89,67	78,87
Lula II	90,46	66,90

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap¹⁷

Como é possível observar, as taxas de disciplina partidária e de sucesso do governo, a exemplo do caso inglês, também são altas no Brasil. Esses dados também colocam em evidência a importância que os partidos políticos têm no interior do Legislativo Brasileiro. De acordo com Freitas (2013) também seriam os partidos políticos os responsáveis, via alterações aos projetos de lei, por coordenar o processo decisório no Legislativo.

Em um trabalho, ainda pioneiro, Junqueira (2015) ao analisar as alterações – medidas em dispositivos¹⁸ - das Propostas de Emendas à Constituição (PEC) mostra evidências fortes de como seriam os partidos quem coordenam o processo de alterações de políticas no Legislativo. Olhando para as alterações que ocorrem tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado, a autora mostra que os partidos que integram a base do governo é que são os responsáveis por realizar a maioria das alterações às PECs.

Enfim, se na vertente distributivista para o caso brasileiro, os parlamentares atuariam individualmente tendo em vista a obtenção de seus interesses particularistas, na vertente partidária os parlamentares brasileiros perceberiam que a melhor forma de obterem sucesso – seja ele eleitoral, em cargos ou em políticas – é o de agir por meio dos partidos políticos. Os partidos políticos no presidencialismo brasileiro, assim como no parlamentarismo, atuariam no sentido de coordenar as preferências diversas, resolvendo os dilemas da ação coletiva no interior do processo legislativo brasileiro.

¹⁷ Os dados podem ser verificados através da plataforma <http://neci.fflch.usp.br/node/506>

¹⁸ Seguindo a metodologia desenvolvida por Couto e Arantes (2009), em lugar de contabilizar o número de emendas aprovadas, Junqueira (2015) desagregou cada uma das propostas legislativas em unidades elementares, chamadas de dispositivos..

3. Emendas individuais orçamentárias: da estratégia individual à partidária

O universo de análise deste trabalho é composto por todas as emendas individuais orçamentárias aprovadas e executadas que vão desde o ano de 1996 até 2011, período este que corresponde aos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1996-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

O processo de apresentação e execução das emendas individuais orçamentárias não é algo complicado de ser entendido. Como relatado anteriormente o Executivo brasileiro possui algumas prerrogativas legislativas. Uma dessas prerrogativas é a de que somente o Executivo pode não só iniciar legislação na área orçamentária, bem como cabe a ele unicamente decidir que gastos serão executados ou não¹⁹. Aos membros do legislativo – parlamentares, bancadas estaduais e comissões – caberia apenas o papel de emendar o orçamento redefinindo verbas de uma área para a outra, mas sem, contudo, propor novas dotações para obras não anteriormente definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela LOA.

Ao Legislativo, de acordo com a LDO, caberia o papel somente de alterar o Grupos de Despesa (GND) conhecido como “Investimentos”. Em termos práticos, isso significa que a parcela de recursos que os parlamentares podem remanejar se limita a uma única área específica da peça orçamentária. A tabela 2 abaixo mostra o quanto, em relação ao total da peça orçamentária, cada um dos GNDs, em média, representa ainda na fase de aprovação e de execução por governo.

Tabela 2: Percentual de recursos por Grupos de Despesa e governo²⁰

Grupos de Despesa	FHC		FHC II		LULA		LULA II	
	Aprov	Execut	Aprov	Execut	Aprov	Execut	Aprov	Execut
Amortização da Dívida	47%	34%	59%	51%	54%	45%	40%	35%
Inversões Financeiras	4%	9%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Investimentos	2%	3%	2%	2%	1%	2%	3%	3%
Juros e Encargos da Dívida	8%	7%	8%	8%	9%	10%	8%	8%
Outras Despesas Correntes	28%	30%	21%	27%	25%	32%	34%	39%
Pessoal e Encargos Sociais	11%	17%	7%	9%	8%	10%	10%	12%
Reserva de Contingência	1%	0%	2%	0%	1%	0%	1%	0%

Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap.

¹⁹ O orçamento no Brasil é autorizativo, o que significa que o Executivo não é obrigado a executar todos os gastos definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além de não ser obrigado a executar todos os gastos, o Executivo também pode redefinir e realocar verbas de uma área para a outra.

²⁰ Todos os dados foram corrigidos de acordo com a inflação até dezembro de 2011.

Como é possível notar, o grupo de despesas de Investimentos – aquele em que os parlamentares podem alocar seus recursos – é o grupo de despesa (com exceção da Reserva de Contingência) com as menores taxas de recursos tanto aprovadas quanto executadas. Caso o argumento distributivista esteja correto é razoável supor dois pontos importantes: o primeiro deles é o de que parlamentares se comprometeriam a apoiar a agenda do Executivo frente a recursos que são incertos quanto a execução. Quem é que garante ao parlamentar que essas emendas serão executadas? As votações não ocorrem concomitante a execução desses recursos que, em tese, têm o prazo de um ano para serem executados. O segundo ponto é que esses recursos, frente aos demais grupos de despesa, são escassos e seriam os gastos que mais sofrem restrições frente a dificuldades econômicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Tratando exclusivamente das emendas individuais orçamentárias, os pareceres preliminares da LOA estabelecem e definem todo ano as quantidades e limites em valores²¹ que cada parlamentar pode propor ao projeto da lei orçamentária anual. Por este motivo a tabela 3 abaixo somente apresenta os dados referentes a proporção das emendas individuais executadas²² em média por governo.

Tabela 3: Taxa de execução das emendas individuais por governo

Governo	Média das emendas individuais executadas
FHC	21%
FHCII	18%
LULA	22%
LULAII	21%

Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap

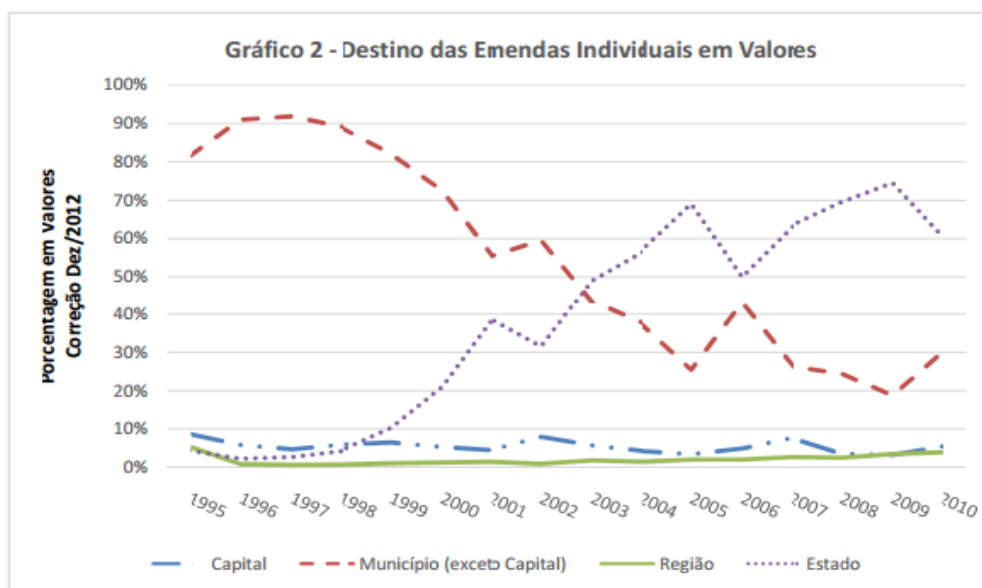
²¹ A tabela com as quantidades e valores das emendas individuais orçamentárias dos anos de 1996 até 2011 pode ser visualizada na seção de anexo desse trabalho.

²² Tendo em vista que os dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal não contém a separação dos valores exatos executados por emenda e que somente apresentam os dados executados por obras que podem ter alocados recursos tanto do Executivo, quanto do Legislativo, o uso de da metodologia empregada por Figueiredo e Limongi (2008) se faz necessária para que possamos separar o que foi executado para ambos. Um segundo uso da metodologia também se fará necessário para que possamos separar os valores executados das emendas individuais quando mais de um parlamentar aloca seus recursos em uma mesma obra. Sendo assim, os valores executados serão divididos proporcionalmente de acordo com os valores aprovados pelos parlamentares, sendo que a prioridade dos valores sempre recairá sobre os membros do Legislativo como forma de tentar comprovar que a maior parte dos recursos executados no orçamento como um todo não é proveniente das emendas individuais, mas sim da proposta do Executivo e/ou das emendas coletivas

De acordo com a tabela 3 acima, as taxas de execução das emendas individuais orçamentárias são baixas e em nenhum dos governos atinge mais do que 50%. O argumento de que o Executivo usaria essas emendas como moeda de troca parece, assim, perder força. Além disso, parte do argumento também estaria alicerçado sobre o fato de que os parlamentares distribuiriam esses recursos sobre seus redutos eleitorais em busca de atingir a reeleição. De um lado, uma vez que a taxa de execução dessas emendas é baixa, é difícil continuar a sustentar esse argumento e do outro, a taxa de reeleição no Brasil para na Câmara dos Deputados não ultrapassa os 50%²³, o que significa que de fato essa estratégia pode não funcionar como o esperado.

Em um estudo recente, Mesquita, Silotto, Huber e Luz (2014) mostraram também que a partir do ano de 2003 os valores das emendas individuais orçamentárias deixaram de ter como concentração localidades específicas (municípios) e passaram a ter como destino localidades mais gerais marcadas pelos estados. A figura 2²⁴ adiante ilustra esses dados.

Figura 2: Destino das emendas individuais por ano em valores (1996-2011)



Fonte: artigo “Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória”(MESQUITA et al., 2014).

Conforme mostrado acima, as emendas individuais orçamentárias no Brasil parecem não corroborar com o argumento distributivista de que o Executivo utilizaria essas emendas

²³ Esse dado foi retirado do seguinte artigo “O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil”(PEREIRA; RENNO, 2007). Nesse artigo os autores afirmam que 68% deputados tentariam a reeleição no Brasil e que deste 68%, aqueles que obtém sucesso são 67%. Refazendo os cálculos para saber o quanto esses 67% representam do total de 513 deputados, chega-se a taxa média de 45%.

²⁴ Foi solicitada autorização prévia dos autores para utilizar essa figura neste trabalho.

como “moeda” de troca para aprovar sua agenda de um lado e atender as demandas particularistas dos parlamentares de outro. Dado que os políticos são indivíduos racionais, onde estaria, então, a racionalidade desses atores diante de um cenário tão incerto e pouco motivador? Em primeiro lugar os recursos para que os parlamentares possam atender às suas clientelas eleitorais é escasso, em segundo o Executivo não teria a obrigatoriedade de executar as emendas individuais, em terceiro a execução não é dada concomitantemente com as votações que envolvem a agenda de governo, em quarto a taxa da execução dessas emendas seriam relativamente baixas e em quinto, pelo menos nos últimos oito anos, a estratégia dos parlamentares ao destinarem emendas não parece mais estar voltada para localidades específicas.

Mas então, qual seria a lógica de atuação desses parlamentares no momento de proposição dessas emendas individuais? Para Figueiredo e Limongi (2005, 2008, 2009), dado o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário, a lógica das emendas individuais seria menos localista e mais ligada às preferências e programas priorizados pelo governo (Figueiredo & Limongi, 2005). Logo, ao analisar as emendas individuais, seria preciso levar em consideração não só o destino, em termos de localidade, que elas assumem, mas também as restrições e o controle que o Executivo detém sobre a proposição dessas emendas. É certo que a Constituição prevê ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas áreas de políticas importantes. Porém, mais importante que essas prerrogativas seriam as limitações impostas ao poder de emenda do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; SILVA, 2012).

Isso significa dizer que o controle do governo sobre o processo de elaboração de emendas ao projeto da LOA está associado ao fato de que os parlamentares, tomados individualmente, somente podem propor emendas em programas e ministérios definidos previamente como prioritários pelo governo. E se, por sua vez, o parlamentar deseja ver sua emenda executada, é necessário que ele leve em consideração as prioridades e políticas definidas pelo governo dentro do processo orçamentário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

Dado que o sistema político brasileiro é conhecido como um presidencialismo de coalizão, tem-se que o Executivo seria constituído não só pelo partido do presidente, mas também pelos demais partidos que integram a base de apoio do governo. Assim, seria razoável supor que ainda que os legisladores busquem benefícios concentrados para seu

eleitorado, as regras do jogo decisório, na medida em que limitam as possibilidades de atuação dos parlamentares, podem tornar essa tarefa impossível. E, nesse caso, parlamentares terão que buscar outras formas de se diferenciar perante o eleitor. E o apoio à realização de políticas formuladas por uma coalizão pode ser uma dessas alternativas (CHEIBUB, 2007).

Nesse sentido os dados apresentados na tabela 4, de certa forma, evidenciam o possível controle que os partidos políticos da base do governo teriam sobre o processo de elaboração e alteração da proposta de Lei Orçamentária (LOA) ainda durante a sua fase de apreciação na Comissão Mista de Orçamento²⁵ (CMO). De antemão é preciso esclarecer que os presidentes e relatores da CMO são os atores políticos responsáveis por controlar toda e qualquer participação do Legislativo no processo orçamentário. Enquanto o papel da presidência da comissão é o de escolher os relatores da proposta orçamentária, dentre eles o relator geral, a este último cabe o papel de guiar os parlamentares de acordo com o que pode ser proposto ou não, cancelado ou não da proposta orçamentária, bem como dar parecer favorável ou não as emendas orçamentárias apresentadas.

Tabela 4: Composição Partidária da Presidência e da Relatoria Geral da CMO (1996-2011)

Ano LOA	Presidente/ Partido	Relator/ Partido
1996	PMDB	PMDB
1997	PFL	PFL
1998	PFL	PMDB
1999	PMDB	PFL
2000	PSDB	PMDB
2001	PMDB	PSDB
2002	PFL	PMDB
2003	PMDB	PMDB
2004	PT	PT
2005	PMDB	PMDB
2006	PT	PT
2007	PMDB	PMDB
2008	PMDB	PT
2009	PMDB	PT
2010	PMDB	PT
2011	PMDB	PT

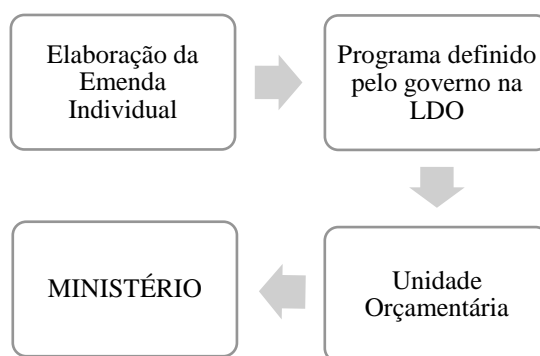
Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap

²⁵ A Comissão Mista de Orçamento recebe esse nome, pois somente analisa questões orçamentárias e é composta obrigatoriamente por deputados e senadores.

Os dados apresentados acima mostram com clareza que os partidos que integram a coalizão²⁶ de governo detêm o controle sobre o processo orçamentário no Legislativo. Nas próprias palavras de Figueiredo e Limongi (2009): “Dito de outra forma, o Presidente da CMO e os relatores são, antes de mais nada, agentes dos partidos que integram a coalizão que sustenta o governo”.

Outro ponto a ser destacado é o de que dado o controle que o Executivo detém sobre o orçamento, é ele quem define os ministérios e os programas de governo – aqui entendidos como sinônimos de políticas – que serão passíveis de receber recursos do Legislativo e, como consequência, das emendas individuais. A figura 3 abaixo mostra o caminho de como as emendas individuais devem ser propostas:

Figura 3: Destino que as Emendas Individuais devem seguir na elaboração da Lei Orçamentária Anual

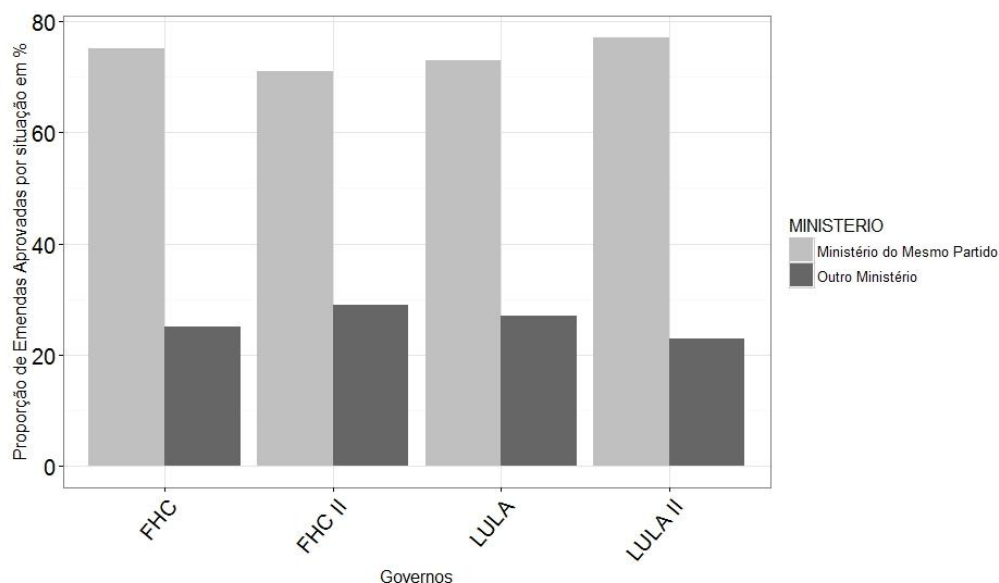


Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Giacomoni (2012)

Obrigatoriamente, como mostra a figura 3, as emendas individuais orçamentárias ainda em sua fase de elaboração devem passar por um dos ministérios e políticas do governo. Adiante os dados que serão aqui apresentados irão mostrar a possível estratégia que os parlamentares que compõem os partidos da coalizão adotam ao destinar os recursos em emendas individuais.

²⁶ A tabela com os partidos que integram a coalizão de acordo com os anos orçamentários pode ser visualizada na seção de anexo deste trabalho. Além disso, este trabalho considera, para fins de análise, que os partidos que recebem alguma pasta ministerial compõem a coalizão de governo.

Gráfico 1: Distribuição das Emendas Individuais Orçamentárias da Coalizão por Ministérios (1995-2010)



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap

De acordo com a tabela 5 acima 74%, em média, dos recursos que os parlamentares filiados a base do governo têm disponível em emendas individuais são destinados aos ministérios controlados pelo mesmo partido que o do parlamentar. De maneira mais clara significa afirmar que entre os parlamentares que pertencem a coalizão de governo, a maioria deles destinou seus recursos provenientes de emendas individuais para ministérios controlados pelos partidos aos quais eles pertencem.

Ao separar os recursos por partido e ministério, ainda considerando só os partidos que compõem a base do governo, é possível observar que todos os partidos – sem exceção – em todos os governos destinam a maior parcela dos seus recursos provenientes em emendas individuais para os ministérios nos quais seus respectivos partidos controlam. A tabela 5 abaixo traz esses dados.

Tabela 5: Total de recursos em emendas individuais por partidos e destino aos ministérios

Governos e Partidos	Ministério do Mesmo Partido	Outro Ministério
FHC		
PSDB	72%	28%
PFL	84%	16%
PMDB	65%	35%
PTB	77%	23%
PPB	73%	27%
FHC II		
PSDB	69%	31%
PFL	82%	18%
PMDB	63%	37%
PPB	75%	25%
LULA		
PT	72%	28%
PL/PR	81%	19%
PCdoB	86%	14%
PSB	69%	31%
PTB	72%	28%
PMDB	61%	39%
PPS	69%	31%
PDT	71%	29%
LULA II		
PT	73%	27%
PL/PR	77%	23%
PCdoB	88%	12%
PSB	72%	28%
PTB	81%	19%
PMDB	65%	35%
PDT	75%	25%

Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap

Assim, como foi possível perceber nessa seção, as emendas individuais orçamentárias não corroboram tanto o argumento distributivista de que os parlamentares interessados na reeleição trocariam esses recursos, em tese localistas, por votos em apoio a aprovação de uma agenda de governo. Ao contrário do previsto por parte da literatura, os parlamentares ao proporem emendas individuais ao orçamento parecem seguir uma lógica de ação mais voltada para uma atuação partidária, do que para uma atuação individual em si. Os partidos, como os dados acima evidenciam, parecem, enfim, coordenar a ação dos parlamentares até mesmo no processo de alteração do orçamento.

Contudo cabe aqui o questionamento: o que motivaria os parlamentares a terem ou a adotarem tal comportamento? A próxima seção deste trabalho pretende lançar luz sobre algumas explicações possíveis para que isso aconteça.

4. Coalizão: caminho do conflito a cooperação

Governos de coalizão por muito tempo foram associados somente a sistemas parlamentaristas. O partido do primeiro-ministro não conseguindo maioria no parlamento, ver-se-ia obrigado a chamar para o gabinete outros partidos. Dessa forma, o gabinete inglês conseguiria aprovar sua agenda de governo, sem precisar para isso, fazer uso constante da ameaça de dissolução. Strom (1990b, p. 26) ao analisar a formação de coalizões em sistemas parlamentaristas²⁷ ressalta, ainda, que depois da designação do primeiro ministro o processo de formação do governo passaria a ficar centralizado nas mãos dos partidos políticos e de seus respectivos líderes partidários, o que afirmaria ainda mais a cooperação entre os parlamentares e o gabinete.

Sistemas presidencialistas, a exemplo do Brasil, teriam, por sua vez, mais dificuldades em formar governos majoritários. Dada a suas características, descritas ainda na primeira seção deste trabalho, o conflito inerente entre Executivo e Legislativo levaria o governo a ingovernabilidade e a paralisia decisória. Contudo, como esse trabalho bem procurou mostrar, o Executivo no Brasil teria sucesso na aprovação de suas políticas, bem como os partidos, a exemplo do caso inglês, atuariam de forma a disciplinar seus membros para que a cooperação entre Executivo e Legislativo seja concretizada.

Dado que a cooperação entre os poderes existe no Brasil, como é possível, então, explicar tal cooperação? Como visto, uma vez que o argumento de que tal relação seria sustentada pela lógica de distribuição das emendas individuais é fraca, necessário se torna explicar tal cooperação sob outra perspectiva.

A chave para a explicação do caso presidencialista brasileiro parece estar, portanto, alicerçada sobre a possibilidade de formação de coalizões de governo. Assim, se de um lado o sucesso do parlamentarismo pode ser resumido a formação e centralização do gabinete, por outro lado o argumento do fracasso do sistema presidencialista brasileiro desconsideraria que o Executivo nesse sistema político também é formado por uma

²⁷ A preocupação de Strom (1990b) é entender porque ocorre a formação de coalizões minoritárias nos sistemas parlamentaristas.

coalizão que envolve a participação de outros partidos que também estão inseridos no interior do Legislativo.

Logo, a formação de uma coalizão no sistema presidencialista brasileiro torna difícil a crença estabelecida pela literatura de que os membros do Legislativo teriam uma agenda de políticas diferente da agenda do Executivo. Se o Executivo é formado por partidos que estão inseridos no interior do Legislativo é lógico e até mesmo óbvio estabelecer que a agenda de políticas do governo levará em consideração as preferências dos demais partidos que integram o governo. Esses partidos também desempenham um papel significativo na decisão e escolha da agenda de políticas do governo.

Sendo assim, a distribuição de pastas ministeriais pelos partidos para a formação de um governo de coalizão envolveria significativas concessões por parte do partido do presidente (NETO, 2006). Essas concessões acabam se tornando combinações entre benefícios diretos e posições políticas expressas pelas políticas preferidas dos partidos que integram a coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Dessa forma, o partido que assume um ministério específico deve ser capaz de implantar com sucesso as políticas do governo e de competência do seu ministério. E o primeiro passo na direção do sucesso dessas políticas está em conseguir o apoio de parlamentares no Legislativo para que essas propostas sejam aprovadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Retomando ainda ao argumento de Strom (1990b), o autor, preocupado em entender porque coalizões minoritárias seriam formadas em sistemas parlamentaristas, argumenta que esse tipo de coalizão só seria possível de ser entendida quando a motivação dos parlamentares é dado em termos de políticas. Assim, políticos aceitariam a cooperar com uma agenda de governo, porque perceberiam nessa ação a chance de terem seus interesses contemplados, uma vez que o partido ao qual são filiados é o responsável também por formar a agenda de políticas do governo.

Estabelecido que os partidos são atores políticos que coordenam as preferências dos legisladores, e que esses mesmos partidos são os responsáveis por formular uma agenda de governo, quando na coalizão, é razoável supor que ainda que os parlamentares tenham como interesse principal a da reeleição (DOWNS, 1999), eles tenderão a atuar em consonância com o partido político para que alguma política seja aprovada. Parlamentares podem até somente almejar benefícios localistas para seus redutos, mas para isso é preciso que eles participem do processo político, seja realizando políticas, seja negociando-as

(LAVER; SCHOFIELD, 1998). Mesmo que seu foco não seja a política em si, é somente através de políticas que eles conseguirão atingir seus objetivos.

Em resumo os partidos políticos e parlamentares veriam a chance de participar do Executivo como uma forma de influenciar políticas particulares, políticas gerais e políticas –chaves. O interesse em modificar políticas pode ser visto como um forte incentivo para que os partidos aceitem a participar da coalizão de governo. (LAVER; SCHOFIELD, 1998). Ainda que os parlamentares e partidos estejam interessados na obtenção de cargos²⁸, a manutenção desses cargos só deve ocorrer se eles forem capazes de realizar políticas. Assim, o objetivo tanto de ser reeleito, quanto de conseguir cargos pode ser muito bem atendido se parlamentares se preocuparem em fazer políticas (STROM, 1990a)

É sob a ótica de que políticos são *policy-seeking* que o destino dos recursos das emendas individuais orçamentárias podem ser entendidos. Ao destinar a maior parcela dos seus recursos para os ministérios nos quais controlam, os partidos e parlamentares políticos, pertencentes a base de apoio do governo, estariam apoiando e aumentando as chances das políticas formuladas por eles mesmos serem colocadas em prática. Ao apresentar as emendas individuais a proposta de Lei Orçamentária Anual, os parlamentares podem até somente almejar benefícios localistas para seus redutos, mas para isso é preciso que antes destinem seus recursos para políticas previamente definidas e elaboradas pelos partidos que ocupam os ministérios. E mesmo podendo escolher entre outras tantas políticas de outros ministérios, os parlamentares decidem, ainda assim, destinar seus recursos para as políticas formuladas pelo partido ao qual são filiados.

Por fim, caberia aos próprios partidos políticos a tarefa de equilibrar as demandas de sua base eleitoral por bens particularistas e coletivos. E ainda que os parlamentares almejem a manutenção de seus cargos e a conquista de benefícios localizados em seus redutos, esses parlamentares sabem que não serão capazes de alcançar esses objetivos se não por meio de seus partidos. Eles têm que coordenar suas ações, isto é, agir coletivamente (ALDRICH, 1995). Tal ação, por sua vez, só é possível se considerarmos a atuação coordenadora dos partidos e da coalizão de governo.

²⁸ O argumento de que partidos e políticos seriam *office-seekers* pode ser melhor visualizado em Riker (1962)

Conclusão

De forma geral, o objetivo desse trabalho foi o de mostrar como os partidos políticos e a coalizão de governo podem coordenar não só a ação coletiva dos parlamentares, bem como a cooperação do Legislativo com as políticas do Executivo. O maior enfoque foi dado a atuação dos partidos e ao combate a crítica de que o sistema presidencialista brasileiro somente funcionaria dada a compra de apoio do Executivo.

Como os dados das emendas individuais – consideradas por parte da literatura como sendo a moeda de troca do Executivo – mostraram não seria possível, em primeiro lugar, sustentar o argumento da vertente distributivista e, em segundo, os parlamentares atuariam estrategicamente por meio dos seus respectivos partidos políticos no processo de elaboração de suas emendas. Mesmo que o objetivo dos parlamentares esteja concentrado em conseguir a reeleição, eles perceberiam que o melhor meio de atingir esse objetivo seria o de destinar apoiar com seus recursos as políticas previamente elaboradas por seus respectivos partidos políticos.

Outro braço desse trabalho, no entanto menos desenvolvido, foi o de mostrar que, além do sistema presidencialista brasileiro também contar com os partidos políticos como coordenadores do processo legislativo a exemplo do caso parlamentarista, a coalizão de governo – formada por partidos políticos (CHEIBUB; PRZEWORKSKI; SAIIEGH, 2002) – também atuariam no sentido gerar incentivos para que os parlamentares no interior do Legislativo, cooperem com a agenda de políticas do Executivo.

Por fim, ainda que de maneira simples, esse trabalho também procurou mostrar que se as diferenças estabelecidas entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas é estabelecida pela presença da cooperação entre o Executivo e o Legislativo de um lado, e pelo conflito do outro, tal distinção deve ser revista, dado que a atuação dos partidos e a formação de coalizões de governo são capazes de garantir a relação de cooperação entre os dois poderes. Como bem ressaltado por Cheibub, Przeworki e Saiegh (2002) o tema das coalizões em sistemas presidencialistas só recentemente teriam ganhado a atenção dos pesquisadores inseridos dentro do campo da ciência política. Voltados para o funcionamento e garantia da governabilidade dos sistemas parlamentaristas, poucos são os trabalhos que de fato voltam o olhar para como é dado o funcionamento do governo de coalizão em sistemas presidencialistas.

Referência

ALDRICH, J. H. **Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America**. [s.l.] University of Chicago Press, 1995.

ALDRICH, J. H. Political Parties in and out of Legislatures. In: RHODES; BINDER; ROCKMAN (Eds.). . **The Oxford handbook of political institutions**. [s.l: s.n.]. p. 555–576.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. [s.l.] FGV Editora, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003a.

JUNQUEIRA, A. **Coordenação Interpartidária no legislativo brasileiro: superando os desafios institucionais**. In: V SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS- GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. São paulo, Brasil: 2015

ARANTES, R.; COUTO, C. Uma Constituição Incomum. In: CHIARAMONTE, J. C. (Ed.). . **A Constituição de 1988: passado e futuro**. [s.l.] Editora HUCITEC, 2009.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. [s.l.] Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38–53, 26 jul. 2011.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, 2002.

COX, G. W. **The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England**. [s.l.] Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

DANIELA GIANNETTI; LAVER, M. Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy. 2005.

DOWNS, A. **Teoria Econômica da Democracia, Uma**. [s.l.] EDUSP, 1999.

ELSTER, J. **Nuts and Bolts for the Social Sciences**. [s.l.] Cambridge University Press, 1989.

FIGUEIREDO, A. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. **Brazilian Political Science Review**, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. [s.l.] Editora FGV, 2008.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: MAGNA, I.; RENNÓ, LÚCIO (Eds.). . **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. [s.l.] UFMG, 2009. p. 77–104.
- FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da Coalizão**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2013.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. [s.l.] Atlas, 2012.
- LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. New edition edition ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 37, 1994.
- LIMONGI, F. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. **Boletim Informativo e Bibliográfico**, v. 55, p. 7–39, 2002.
- LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: VALENZUELA, A.; LINZ, J. J. (Eds.). . **The Failure of Presidential Democracy**. [s.l.] JHU Press, 1994.
- LINZ, J. J.; STEPAN, A. (EDS.). **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- MAINWARING, S. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. [s.l.] Stanford University Press, 1995.
- MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. [s.l.] Yale University Press, 1974.
- MESQUITA, L. et al. **Emendas Individuais e Concentração de Votos: uma análise exploratória**. In: IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília, Brasil: 2014
- NEIVA, P. R. P. Party cohesion and discipline in the Brazilian National Senate. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 289–318, 2011.
- NETO, O. A. **Presidencialismo E Governabilidade Nas Américas**. [s.l.] FGV Editora, 2006.

NORTON, P. Cohesion without party discipline: party voting in the house of lord. In: HAZAN, R. Y. (Ed.). . **Cohesion and Discipline in Legislatures**. [s.l.] Routledge, 2013.

OLSON, M. **THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION**. [s.l.] Harvard University Press, 2009.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, jan. 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, jan. 2003.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 664–683, dez. 2007.

RIKER, W. H. **The Theory of Political Coalitions**. [s.l.] Yale University Press, 1962.

SHEPSLE, K. A. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. 2. ed. [s.l.] W.W. Norton, 1997.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **The American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85–104, 1987.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 149–179, 1994.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

SILVA, M. B. **A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)**. In: 36° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia: 2012

STROM, K. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. **American Journal of Political Science**, v. 34, n. 2, p. 565–598, 1990a.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. [s.l.] Cambridge University Press, 1990b.

Anexo

**Tabela: Quantidades e Valores das Emendas Individuais
1996 - 2011**

Ano LOA	Quantidade de Emendas	Limite de Valores
1996	20	1,5 Milhões
1997	20	1,5 Milhões
1998	20	1,5 Milhões
1999	20	1,5 Milhões
2000	20	1,5 Milhões
2001	20	1,5 Milhões
2002	20	2 Milhões
2003	20	2 Milhões
2004	20	2,5 Milhões
2005	20	3,5 Milhões
2006	20	5 Milhões
2007	25	6 Milhões
2008	25	7 Milhões
2009	25	8 Milhões
2010	25	12,5 Milhões
2011	25	13 Milhões

Fonte: Pareceres Preliminares da Lei Orçamentária Anual

**Tabela: Composição partidária das coalizões no Brasil de acordo com a LOA
(1996-2011)**

Ano LOA	Coalizão Presidente	Partidos da Coalizão
1996	FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB
1997	FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
1998	FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
1999	FHC I 3	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2000	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2001	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2002	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2003	FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB
2004	Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
2005	Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
2006	Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
2007	Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
2008	Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
2009	Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
2010	Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
2011	Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB

Fonte: Adaptado (FIGUEIREDO, 2007)